

Monika Chlipała

## **SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (WYBRANE ZAGADNIENIA)**

### **1. Uwagi ogólne**

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. Konstytucja oraz ustawy samorządowe przyjmują, że samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu część zadań publicznych, a samodzielność samorządu podlega ochronie sądowej<sup>1</sup>. Zakres przedmiotowy zasady samodzielności jest szeroki, wyróżnia się przede wszystkim samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, samodzielność organizacyjną, samodzielność w sferze prawotwórczej<sup>2</sup>. Zawarte w dalszej części niniejszego artykułu uwagi odnoszą się do samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

### **2. Samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego**

Samodzielność w wymiarze organizacyjnym obejmuje uprawnienie jednostki samorządowej do kształtowania jej ustroju wewnętrznego. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Artykuł 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Teryto-

<sup>1</sup> Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Na temat samodzielności samorządu terytorialnego zob. m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 209 i nast., *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 37 i nast.

rialnego stanowi, iż społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie<sup>3</sup>. Ustawy samorządowe przyjmują, że o ustroju gminy, powiatu i województwa stanowią ich statuty, w których określa się organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów, a także inne kwestie, jak zasady dostępu o dokumentów<sup>4</sup>. Konstytucja stanowi o ustroju wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego, określanym przez organy stanowiące, nie przesądzając zarazem, iż aktem prawnym, w którym winien on zostać określony, jest statut jednostki samorządowej. Natomiast ustawy samorządowe, po pierwsze, przyjmują w sposób bezwzględnie wiążący, iż aktem prawnym określającym ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, a po drugie – wskazują, iż przedmiotem regulacji statutowej jest przede wszystkim ustrój, organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów samorządowych. Z przytoczonych norm wynika, że Konstytucja posługuje się szerokim rozumieniem pojęcia ustrój wewnętrzny jednostki samorządowej, w którym to pojęciu zawierają się obok kwestii ustrojowo-organizacyjnych także zagadnienia wymienione w ustawach samorządowych jako stanowiące przedmiot statutu. Zakres przedmiotowy samodzielności organizacyjnej sprowadza się więc do określania, w granicach ustaw, w statutach jednostek samorządowych kwestii odnoszących się do szeroko rozumianego ustroju wewnętrznego, w tym zasad organizacji i działania organów. Charakterystyka tego aspektu samodzielności wymaga zatem zwrócenia uwagi na zasadę wyłączności regulacji statutowej oraz podstawy prawne poszczególnych unormowań statutu.

Przyjęcie zasady wyłączności regulacji statutowej dla spraw związanych z ustrojem jednostki samorządowej oznacza, że brak ustalenia w statucie zagadnień, co do których przepisy ustawowe *expressis verbis* wyrażają taki obowiązek, skutkuje stwierdzeniem nieważności tego aktu prawnego. Tożsamy skutek wywołuje sytuacja, gdy kwestie, które winny zostać określone w statucie, reguluje inna niż statut uchwała. Zgodzić się należy z wyrażonym w doktrynie poglądem, iż „rada gminy jest upoważniona do wypowiedzania się na temat ustroju swej gminy wyłącznie przez uchwalenie jej statutu i jego nowelizację. Każda wypowiedź rady gminy na temat ustroju swojej gminy powinna być albo nowelizacją statutu obowiązującego, albo też uchwaleniem nowego statutu”<sup>5</sup>. Także w orzecznictwie przyjmuje się, że „zaliczenie określonej sprawy do materii statutowej oznacza co najmniej tyle, że reguła z zakresu materii statutowej musi najpierw wejść w życie, a dopiero później może być stosowana. Milczenie statutu w sprawie, w której ustawa nie wypowiada się, nie oznacza swobody tworzenia reguł na użytek pojedynczego głosowania, ale – obowiązek odłożenia głosowania szczegółowego do czasu aż wejdzie w życie stosowna reguła statutu gminy”<sup>6</sup>. W zakresie wprowadzania rozwiązań dotyczących

<sup>3</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 1 i 22 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 4 i 19 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>5</sup> W. Kisiel, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, s. 48-49.

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2003 r. (sygn. II SA/Kr 1397/03), niepubl. Sprawa, w której zostało wydane cytowane orzeczenie, dotyczyła uzupełnienia składu osobowego komisji rewizyjnej. Rada Powiatu podjęła uchwałę dotyczącą uzupełnienia składu osobowego komisji rewizyjnej, który to akt

ustroju wewnętrznego jednostki samorządowej jej organy uchwałodawcze są więc zobowiązane do zamieszczania ich wyłącznie w statucie, a wszelkie zmiany bądź uzupełnienia w tym obszarze, aby mogły obowiązywać, wymagają uprzedniej nowelizacji lub uchwalenia nowego statutu.

W kontekście zasady wyłączności regulacji statutu rozpatrywanej w powiązaniu z zasadą samodzielności w sferze organizacyjnej pojawia się pytanie, czy w tym akcie mogą znajdować się zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych zasad działania i organizacji organów, wobec których ustawodawca nie formułuje *expressis verbis* obowiązku zamieszczania ich w statucie, natomiast wskazuje, iż powinny być przedmiotem działalności prawotwórczej organów samorządowych. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, iż przyjęcie, że „przedmiotem statutu gminy jest w zasadzie ustrój gminy, nie musi oznaczać, że zamieszczenie w tekście uchwały w sprawie statutu gminy przepisu dotyczącego zupełnie innej materii (np. w sprawie diet radnych) automatycznie powoduje nieważność tego dodatkowego przepisu, a tym bardziej – całego statutu gminy”<sup>7</sup>. Takie stanowisko niewątpliwie poszerza zakres samodzielności organizacyjnej. Należy jednak dodać, iż jednostkowy i konkretny charakter niektórych regulacji związanych z szeroko rozumianymi zasadami działania organów, a nie zakaz ustawodawcy, może przemawiać za niewprowadzaniem ich do statutu, który jako podstawowy akt prawa miejscowego winien cechować się większą od innych uchwał trwałością obowiązywania.

### 3. Zakres samodzielności organizacyjnej

Z punktu widzenia samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego rozważenia wymaga charakter podstaw prawnych regulacji statutowych. Można wskazać na dwa ich rodzaje: regulacje, dla których podstawą prawną są szczegółowe upoważnienia ustaw samorządowych oraz stanowione wyłącznie w oparciu o upoważnienie zawarte w Konstytucji (art. 169 ust. 4) i ogólne przepisy ustaw samorządowych, zgodnie z którymi o ustroju jednostki samorządowej stanowi jej statut. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup dopuszczalność, a zarazem konieczność ich określenia w statucie nie wymaga uzasadnienia, bowiem ustawodawca *expressis verbis* statuuje taki obowiązek. Natomiast w przypadku drugiej kategorii brak jest tak jednoznacznego stanowiska. Powstaje pytanie, czy przywołane normy są wystarczającą podstawą prawną, w oparciu o którą w statucie mogą być ustalane także kwestie dotyczące ustroju nie objęte ustawowym obowiązkiem prawotwórczej działalności organów samorządowych (w tym nie stanowią przedmiotu regulacji statutowej). Odpowiedź na powyższe pytanie determinuje zakres omawianego aspektu samodzielności.

został oceniony przez Sąd jako niezgodny z prawem, w sposób doraźny bowiem reguluje sprawę z zakresu materii statutowej. Zdaniem Sądu „przepisy ustawy o samorządzie powiatowym wymagają, aby statut powiatu regulował wszystkie sprawy z zakresu organizacji i trybu działania rady powiatu i jej komisji za wyjątkiem tych spraw, które zostały już ustalone przez ustawę”.

<sup>7</sup> W. Kisiel, *op. cit.*, s. 50.

Można bowiem przyjąć, iż zasada, zgodnie z którą statut winien określać ustrój jednostki samorządowej, wskazuje, że jest on (poza ustawą) wyłącznym aktem prawnym, w którym mogą być regulowane zagadnienia dotyczące ustroju, ale tylko te wymienione przez ustawy, tj. zagadnienia, co do których wprost z ustaw wynika, iż obligatoryjnie winny zostać ustalone w statucie. Organy samorządowe są bowiem zobowiązane do uregulowania w statucie wskazanych spraw. Działalność prawotwórcza jednostek samorządowych pozwala na dostosowanie tworzonych regulacji do specyfiki działania i potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Odesłania ustawowe wskazujące, co winno być zawarte w statucie, nie mają charakteru wyczerpującego i w tym zakresie jednostki samorządowe dysponują określoną samodzielnością w kształtowaniu swojego ustroju wewnętrznego. Tak rozumiana samodzielność organizacyjna jest traktowana zawężająco, a rola organów samorządowych sprowadza się do wypełniania treścią wskazań ustawodawcy. Przyjęcie tego stanowiska prowadzi do sytuacji, w której samodzielność jednostek samorządowych w zakresie kształtowania ich ustroju wewnętrznego w praktyce sprowadzać się będzie do regulowania w statucie spraw, co do których ustawodawca przesądził, że w tym akcie prawnym winny zostać ujęte. W związku z tym, że zakres zagadnień ustrojowo-organizacyjnych nieuregulowany w ustawach jest stosunkowo wąski, samodzielność organizacyjna zostaje ograniczona do wypełniania przez organy samorządowe dyspozycji ustawowych. W tym aspekcie trudno mówić o samodzielności organizacyjnej rozumianej jako uprawnienie do kształtowania ustroju wewnętrznego.

Nawiązując do postawionego pytania, można jednak przyjąć, że powołane normy, stanowiące, iż ustrój jednostki samorządowej określa jej statut, są wystarczającą podstawą prawną do wprowadzania rozwiązań dotyczących tego ustroju. Zgodnie z Konstytucją organy stanowiące jednostek samorządowych określają ich ustrój wewnętrzny w granicach ustaw. Regulacje statutowe muszą więc mieścić się w granicach ustaw, to znaczy nie mogą naruszać innych norm ustawowych, ale zarazem nie wymagają szczegółowego odesłania ustawowego, z którego wynika obowiązek zamieszczenia ich w statucie. Przyjęcie poglądu przeciwnego, iż w statucie mogą zostać ustalone tylko zagadnienia wskazane przez ustawy, pozostawałoby w sprzeczności z omawianą normą konstytucyjną, z której wprost wynika nakaz kształtowania ustroju wewnętrznego w granicach ustaw, a nie na podstawie upoważnienia ustawowego. To nie neguje wymogów zasady praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie w granicach prawa. Wymóg ten zostaje spełniony, bowiem podstawą prawną statutu są przepisy ustaw samorządowych, zgodnie z którymi o ustroju jednostki samorządu terytorialnego stanowi jej statut uchwalany przez organy uchwałodawcze.

Wybór któregoś ze sposobów interpretacji, jak już wskazano, determinuje szersze lub węższe rozumienie samodzielności organizacyjnej. Uznanie przywołanych wyżej norm za wystarczającą podstawą prawną regulowania w statucie kwestii o charakterze ustrojowo-organizacyjnym niewskazanych w ustawie podkreśla znaczenie zasady samodzielności. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, w którym podkreśla się, iż niedopuszczalna jest wykładnia obowiązującego prawa prowadząca do przyjęcia, iż każdy przepis statutu winien mieć

oparcie w konkretnym przepisie ustawy<sup>8</sup>. „Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają kompetencję do ustalania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, zaś jedyną granicą czy barierą ograniczającą swobodę lokalnego prawodawcy regulującego ów ustrój są przepisy Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych i ustaw. Tylko naruszenie wyrażnej treści ustawy (przepisu *iuris cogentis*) stanowi wystarczającą przeszkodę wprowadzenia do statutu przepisu o wewnętrznym ustroju gminy. Taka interpretacja nie narusza powszechnie akceptowanego wymogu wyrażnej podstawy prawnej każdego działania samorządu terytorialnego. Statut ma wyrażnie sformułowane podstawy konstytucyjne i ustawowe, czego nie podważa nieco bardziej ogólny charakter tych podstaw”<sup>9</sup>. W innym orzeczeniu Sąd przyjął, że „nie sposób akceptować jedynie te postanowienia statutu, których przedmiot został kazuistycznie wskazany w ustawie. Z przepisu art. 169 ust. 4 Konstytucji wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania”<sup>10</sup>.

Podsumowując, w statucie jednostki samorządowej mogą zostać uregulowane kwestie dotyczące ustroju wewnętrznego, a niewskazane przez ustawodawcę do uregulowania w tym akcie. Podstawą prawną do ich przyjęcia są przepisy ustaw samorządowych, które mają umocowanie w art. 169 ust. 4 Konstytucji. Nie chodzi o to, by przedmiot każdej regulacji statutu miał swój odpowiednik w przepisach rangi ustawowej. Takie podejście naruszałoby konstytucyjną zasadę samodzielności, prowadząc do jej ograniczenia.

#### 4. Samodzielność organizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych

Omawianą problematykę można sprowadzić do pytania o granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony jest prawo jednostek samorządowych do kształtowania ustroju wewnętrznego, a z drugiej – obowiązujący porządek prawny i nakaz jego przestrzegania przez wszystkie organy władzy publicznej. W praktyce bowiem przyczyną rozbieżności w działaniach organów samorządowych, jak i podmiotów je oceniających (organów nadzoru i sądów administracyjnych) jest nie tyle podstawa prawna rozwiązań statutowych (i jej bardziej ogólny charakter), co ocena ich legalności. Każdorazowo przy wprowadzeniu do statutu rozwiązań prawnych dotyczących ustroju wewnętrznego konieczna jest odpowiedź na pytanie o podstawę prawną (która może mieć charakter ogólny), a następnie ocena zgodności przyjętej regulacji z prawem. Trudności w tym zakresie występują zarówno wtedy, gdy ustawodawca wprost nakazuje uregulowanie określonych kwestii w statucie, jak i w przypadkach, gdy są wprowadzane regulacje dotyczące szeroko rozumianego ustroju jednostki samorządowej, w odniesieniu do których brak jest szczegółowej

<sup>8</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 9 marca 2004 r. (sygn. II SA/Kr 3167/03), niepubl.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2005 r. (sygn. OSK 1122/04), niepubl.

podstawy ustawowej. Przedstawione poniżej orzeczenia sądów administracyjnych stanowią ilustrację tego zagadnienia.

Przejawem samodzielności organizacyjnej jest upoważnienie zawarte w ustawach samorządowych do uregulowania w statucie zasad działania klubów radnych<sup>11</sup>. Na uwagę zasługuje szeroki zakres tego upoważnienia, co podkreśla samodzielność organów uchwałodawczych. Ustawodawca pozostawił do ich dyspozycji rozważenie, jaki stopień szczegółowości będą miały przyjęte zasady. Należy jednak podkreślić, iż brak wytycznych ustawodawcy oraz niejednolite orzecznictwo prowadzą do rozbieżności w kwestii zakresu przedmiotowego omawianej delegacji ustawowej. Trudności interpretacyjne wywołuje przede wszystkim uprawnienie organów uchwałodawczych do określenia limitów osobowych koniecznych do utworzenia klubu radnych. O ile bowiem nie kwestionuje się tego, iż w kompetencji rady (sejmiku) do ustalania zasad działania klubów radnych zawiera się prawo do określenia limitów osobowych, to przyjmowane regulacje wywołują odmienne oceny organów nadzoru i sądów administracyjnych. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca uwagę brak w tym zakresie jednolitego stanowiska. W odniesieniu do takiego samego stanu faktycznego, oceny regulacji statutu, zgodnie z którą minimalny limit osobowy konieczny dla utworzenia klubu radnych wynosi pięciu radnych przy piętnastoposobowym składzie rady, można spotkać odmienne orzeczenia Sądu. W orzeczeniu z 23 maja 2005 r. NSA uznał, że taka regulacja jest sprzeczna z prawem. Zdaniem Sądu artykuł 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie gminy, powinien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym. Zadania i kompetencje klubów muszą być powiązane z funkcjonowaniem rady. Zasady działania klubów radnych, „a zwłaszcza określenie wysokiego progu liczbowego umożliwiającego utworzenie klubu nie mogą stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach, według określonych kryteriów społeczno-politycznych”. Sąd podkreślił, że „ustanawianie progów liczbowych umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych na bardzo wysokim poziomie w praktyce dezawuuje ową wolność zrzeszania się rozumianą jako wolność zakładania klubów radnych”<sup>12</sup>. Natomiast w orzeczeniu z 8 lutego 2005 r. NSA uznał, iż dopuszczalny jest zapis statuujący limity osobowe konieczne dla utworzenia klubów radnych na poziomie 1/3 składu rady, ma on bowiem swoje ugruntowanie w Konstytucji i ustawach samorządowych, zgodnie z którymi organy stanowiące samorządu terytorialnego określają ustrój tych jednostek w granicach ustaw. Sąd podkreślił, iż regulacja ta czyni zadość wymogom ustaw samorządowych, które w zakresie określenia zasad działania klubów radnych odsyłają właśnie do postanowień statutów<sup>13</sup>. Orzeczenia te potwierdzają, że w zależności od przyjętej wykładni przepisów prawa samodzielność organizacyjna jednostek samorządowych może podlegać ograniczeniom lub być traktowana szeroko.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 29 ustawy o samorządzie województwa, statut jednostki samorządowej określa zasady działania klubów radnych.

<sup>12</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 maja 2005 r. (sygn. OSK 1616/04), niepubl.

<sup>13</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2005 r. (sygn. OSK 1122/04), niepubl.

W statucie jednostki samorządowej obilgatoryjnie winny zostać ustalone zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Podobnie jak w odniesieniu do ustalania zasad działania klubów radnych, także w tym przypadku organy stanowiące dysponują samodzielnością, której granice wyznacza obowiązujący system prawa, w tym przepisy ustaw samorządowych, z których wynika, iż w skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów radnych<sup>14</sup>. Mając na uwadze ten nakaz ustawodawcy, w zakresie korzystania przez organy uchwałodawcze z przyznanej im kompetencji do ustalenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, w doktrynie i orzecznictwie prezentowane są dwa odmienne stanowiska.

Stosownie do pierwszego z nich, uchwała rady (sejmiku) w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej (w odniesieniu do wyborów przedstawicieli wskazanych przez kluby radnych) ma charakter deklaratoryjny<sup>15</sup>. Jak podkreśla się w jednym z orzeczeń, z ustaw samorządowych wynika, że „konkurują ze sobą dwie zasady, tj. prawo rady do kształtowania składu komisji oraz prawo klubu do posiadania swego przedstawiciela w składzie komisji rewizyjnej”<sup>16</sup>. Zdaniem Sądu „akcent pada nie na prawo rady do wyboru składu komisji rewizyjnej, ale na prawo klubów do posiadania swoich przedstawicieli. Klub musi mieć zagwarantowane prawo delegowania swego przedstawiciela, a rada podejmuje jedynie deklaratoryjną uchwałę stwierdzającą skład komisji rewizyjnej”<sup>17</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych teza o deklaratoryjności uchwały w sprawie wyboru przedstawicieli klubów radnych do komisji rewizyjnej nie jest powszechnie akceptowana. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż z obowiązujących przepisów „nie ma podstaw do wyprowadzania wykładni, że o składzie osobowym komisji rewizyjnej decydują kluby radnych, a nie organ stanowiący – rada gminy, której komisja jest organem”<sup>18</sup>. Zdaniem Sądu organami wewnętrznymi rady są komisje, wśród których szczególne miejsce zajmuje komisja rewizyjna, co wynika zarówno z obligatoryjności jej powołania, jak i regulacji ustawowej składu oraz zadań. W odniesieniu do każdej komisji (a więc również komisji rewizyjnej) rada posiada kompetencje do powołania składu osobowego komisji. Różnica w tym zakresie – w ocenie Sądu – sprowadza się do swobody w kształtowaniu składu osobowego komisji. W przypadku komisji rewizyjnej rada nie może uregulować składu osobowego w statucie, bowiem jest on regulowany przepisami prawa, ale nie to oznacza „pozbawienia rady gminy kompetencji do powołania członków komisji rewizyjnej w trybie właściwym dla organu kolegialnego, a zatem w trybie głosowania”<sup>19</sup>. Sąd przyjął, że rada gminy ma prawo powołać skład osobowy komisji rewizyjnej z uwzględnieniem ograniczenia wynikającego z regulacji ustawowej dotyczącej tego, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów radnych. Zdaniem Sądu statut gminy powinien regulować tryb wyboru składu

<sup>14</sup> Art. 18a ust. 2 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>15</sup> Zob. W. Kisiel, *op. cit.*, s. 167-168.

<sup>16</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2003 r. (sygn. II SA/Kr 1397/03), niepubl.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 marca 2005 r. (sygn. OSK 1268/04), niepubl.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

osobowego komisji, w tym komisji rewizyjnej<sup>20</sup>. W zależności zatem od przyjętej koncepcji o deklaratoryjności lub konstytutywności uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej będących przedstawicielami klubów radnych mamy do czynienia z węższym bądź szerszym zakresem samodzielności organizacyjnej dotyczącej określania przez organy stanowiące skład osobowego ich komisji, co zawiera się w prawie do kształtowania szeroko rozumianego ustroju wewnętrznego jednostki samorządowej.

Przedstawione rozbieżności wskazują, że samodzielność samorządu terytorialnego nie ma sztywnych, raz wyznaczonych przez ustawodawcę granic. Normy ustawowe określają jej ramy, natomiast na jej rzeczywisty zakres w praktyce wpływają także regulacje podejmowane przez organy samorządowe, a następnie ich ocena dokonywana przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. To działanie tych podmiotów w znacznym stopniu determinuje zakres samodzielności zwłaszcza w sferze organizacyjnej. Jak ilustrują przedstawione orzeczenia, w zależności od przyjętej interpretacji występuje węższy bądź szerszy zakres samodzielności dotyczący kształtowania ustroju wewnętrznego jednostki samorządowej.

Rozwiązania statutowe dotyczące spraw ustrojowo-organizacyjnych, przykładowo wysoki limit osobowy dla utworzenia klubu radnych, mogą rodzić wątpliwości nie dlatego, że brak jest przepisu ustawowego wskazującego na obowiązek (lub dopuszczalność) ich uregulowania (czyli brak szczegółowej podstawy prawnej), ale dlatego, że mogą naruszać inne normy rangi ustawowej, a nawet konstytucyjnej. Argumentem przemawiającym za odmową dopuszczenia określonych rozwiązań statutowych nie jest brak szczegółowej podstawy prawnej, ale naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

## 5. Wnioski końcowe

Podsumowując powyższe uwagi, należy podkreślić, że w zakresie samodzielności organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego określają swój ustrój wewnętrzny, w tym zagadnienia wprost przekazane przez ustawy do uregulowania w statucie. Wystarczającą podstawą prawną do podejmowania regulacji dotyczących samodzielności organizacyjnej są norma konstytucyjna oraz ustawowe. Zakres omawianej samodzielności jest szeroki. Jednostki samorządowe nie dysponują tą samodzielnością tylko w odniesieniu do kwestii, które ustawodawca nakazuje uregulować w statucie, ale także w innych (niewskazanych przez ustawy), a dotyczących ustroju wewnętrznego. Granice samodzielności organizacyjnej (podobnie jak innych aspektów samodzielności) wyznacza obowiązujący system prawa, a samodzielność podlega ochronie sądowej. Nie ulega wątpliwości, iż regulacje prawne podejmowane przez organy samorządowe w ramach samodzielności organizacyjnej nie mogą naruszać norm prawnych zawartych w aktach wyższego rzędu, a ocena ich legalności winna być dokonywana w kontekście obowiązujących rozwiązań prawnych.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.